

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.10.12.
COM(2010) 581 végleges

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK,
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

**a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről
szóló 2004/35/EK irányelv 14. cikkének (2) bekezdése alapján**

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről
szóló 2004/35/EK irányelv 14. cikkének (2) bekezdése alapján

1. BEVEZETÉS

Ez a jelentés a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló **2004/35/EK irányelv**¹ (a továbbiakban: „irányelv”) **14. cikkének (2) bekezdésén** alapul. A jelentés azt tekinti át, hogy az irányelv *menyire hatékony a környezeti károk tényleges felszámolásában*, valamint azt, hogy *milyen mértékben és milyen feltételekkel állnak ésszerű költségszinten rendelkezésre pénzügyi biztosítékok* a III. mellékletben felsorolt tevékenységek esetében.

A környezeti felelősségről szóló irányelv új vonásai

Az irányelv legfontosabb célja a „*környezeti károk*” megelőzése és felszámolása. A „*környezeti kár*” definíció szerint *a védett fajokban és a természetes élőhelyekben (a természetben) előálló károkat, a vizekben előálló károkat és az ún. területi károkat (a talaj károsodását)* jelenti. A felelősséget elvi szinten a „*keresőtevékenységet*” végző „*gazdasági szereplő*” viseli. Azok a gazdasági szereplők, akik az irányelv III. mellékletében felsorolt veszélyes tevékenységekkel foglalkoznak, az általuk okozott kárért objektív felelősséget viselnek, felelőségük tehát nincs a felróhatósághoz kötve. A másféle „*keresőtevékenységet*” végző gazdasági szereplők felelősége szubjektív, azaz csak azokért a természeti károkokért tartoznak felelőséggel, amelyek felróhatók nekik. Bizonyos kivételes körülmények fennállása esetén a károkozó a felelőség viselése alól mentesülhet: ez a mentesülés részben az irányelvben meghatározott körülményeken (*vis maior*, fegyveres konfliktus, harmadik fél beavatkozása), részben az átültető jogszabályban lehetővé tett mentességi okokon (az engedély tartalmán, a tudomány fejlettségi állapotán) alapulhat.

Környezeti kár közvetlen veszélyének fennállásakor a gazdasági szereplők kötelesek *megelőző intézkedéseket* tenni, a már bekövetkezett károkkal kapcsolatban pedig kötelesek egyfelől *kárfelszámolási tevékenységet* végezni, másfelől viselni a felmerült költségeket („*a szennyező fizet*” elve). Bizonyos esetekben, olyankor, amikor a gazdasági szereplő nem így jár el, nem állapítható meg kiléte, vagy valamelyik mentességi ok fennállása miatt nem köteles így eljárni, az illetékes hatóság beavatkozhat a folyamatba, és maga teheti meg a szükséges megelőző vagy kárfelszámolási intézkedéseket.

¹ HL L 143., 2004.4.30., 56. o.

A jelentés elsőként, az irányelv gyakorlati alkalmazásának vizsgálata érdekében, áttekinti az **irányelv átültetését és végrehajtását**.^{2,3} A Bizottság evégből együttműködést folytatott az irányelv átültetése és nemzeti szintű végrehajtása keretében a tagállami kormányok képviselőiből létrehozott szakértői csoporttal. A folyamat során üzleti vállalkozásokat és pénzügyi biztosítékokat szolgáltató szervezeteket (biztosítókat, biztosításközvetítőket, bankokat, pénzügyintézeteket), valamint civil szervezeteket is megkérdeztünk.

A jelentés ezt követően a **pénzügyi biztosítékok** kérdésével foglalkozik. Ebből a szempontból elemeztük a pénzügyi szektor hozzászólásait, és – a biztosítási és a viszontbiztosítási ágazattól az irányelv tárgykörében az uniós piacon igénybe vehető biztosítási termékekről és összehatárokról kapott információk alapján – értékeltük a pénzügyi biztosítékok különböző lehetséges formáit. Figyelembe vettük az Európai Biztosítók Szövetsége (Confederation of European Insurers – CEA) által az irányelvvel kapcsolatban összeállított jelentéseket,⁴ valamint minden arra vonatkozó információt, hogy a gazdasági szereplők és az ipar hogyan reagált az irányelvre.⁵ A jelentésnek ez a része három konkrét kérdéssel foglalkozik: a „fokozatos megközelítés” alkalmazásával, vagyis azzal a lehetőséggel, hogy a tagállamok fokozatosan, a nagyobb kockázatú tevékenységekkel és gazdasági szereplőkkel, illetőleg a talajban és a vizekben előálló károkkal kezdve tehetik kötelezővé a pénzügyi biztosítékokat; a pénzügyi garancia felső határával; valamint az alacsony kockázattal járó tevékenységek kizárásával.

2. AZ IRÁNYELV HATÉKONYSÁGA A KÖRNYEZETI KÁROK FELSZÁMOLÁSÁBAN

Az irányelv környezeti károkozással kapcsolatos hatékonyságát a nemzeti jogba való átültetésének és végrehajtásának elemzésén keresztül vizsgáltuk.

² Financial Security in Environmental Liability Directive. Final Report August 2008 (Pénzügyi biztosítékok a környezeti felelősségről szóló irányelvben, zárójelentés, 2008. augusztus). Elektronikus formátumban: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf.

³ Study on the Implementation and Effectiveness of the Environmental Liability Directive (ELD) and related Financial Security issues. Final Report November 2009 (Tanulmány a környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtásáról és hatásosságáról, valamint a pénzügyi biztosítékokkal kapcsolatban felmerülő kérdésekről, zárójelentés, 2009. november). Elektronikus formátumban: <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/ELD%20Study%20November%202009.pdf>.

⁴ Navigating the Environmental Liability Directive. A practical guide for insurance underwriters and claims handlers (A környezeti felelősségről szóló irányelv menedzselése. Gyakorlati útmutató biztosítási kockázatelemzőknek és igényelbírálóknak, 2009.); The Environmental Liability Directive. Enhancing Sustainable Insurance Solutions (A környezeti felelősségről szóló irányelv. A biztosítási megoldások fenntarthatóságának növelése, 2008.); CEA White Paper on Insurability of Environmental Liability (A CEA fehér könyve a környezeti felelősség biztosíthatóságáról, 2007.). Elektronikus formátumban: <http://www.cea.eu>

⁵ Business survey on environmental issues through the European Business Test Panel (Üzleti felmérés környezetvédelmi kérdésekről az Európai Vállalkozási Tesztpanelen keresztül, 2009., lásd a 15. lábjegyzetet); Ad-hoc Industry Natural Resource Damage Group, Report. Survey of industrial companies (A természeti erőforrásokat érő károkkal foglalkozó ipari eseti csoport jelentése: felmérés az iparvállalatok körében, 2010.). Lásd még: FERMA, Survey on Environmental Liability Directive Report (A FERMA felmérése a környezeti felelősségről szóló irányelvvel kapcsolatos jelentésről, 2010.).

2.1. Az átültetés folyamata

Az irányelv 2004. április 30-án lépett hatályba. A 2007. április 30-i átültetési határidőt csak négy tagállam⁶ teljesítette. **Az irányelv átültetése ezt követően is lassú maradt**, így a Bizottság arra kényszerült, hogy 23 tagállammal szemben jogsértési eljárást kezdeményezzen. Az eljárás során a nem teljesítő tagállamok száma csökkent, a Bizottságnak mégis több tagállammal szemben keresetet kellett indítania az Európai Bíróságnál. A Bíróság 2008-ban és 2009-ben hét tagállammal szemben hozott ítéletet.⁷

Az átültetés késedelmes volta a következő fő okokra vezethető vissza:

- (1) **a meglévő jogi keretekre** – azoknak a tagállamoknak, amelyek már korábban is fejlett szabályozással rendelkeztek a környezeti felelősség területén, az új szabályokat ezekbe a meglévő jogi keretekbe be kellett illeszteniük;
- (2) **a technikai követelményekből fakadó kihívásra** – a legtöbb tagállam számára újdonságnak számított, ezért nehézséget okozott a környezeti kár gazdasági értékének meghatározása, a kárfelszámolás különböző típusokba való besorolása, valamint a védett fajokban és a természetes élőhelyekben előálló kár figyelembevétele;
- (3) **az irányelv keretjellege** – az irányelv viszonylag nagy mozgásteret biztosít a tagállamoknak, és olyan választási lehetőségeket tartalmaz, amelyekről csak az átültetés során lehet döntést hozni; ez késedelmeket okozott, hiszen a különböző lehetőségeket nemzeti szinten meg kellett vitatni.

2.2. A végrehajtás jellemzői

Az irányelv keretjellege miatt több központi fontosságú végrehajtási kérdésben **nagyfokú eltérések** mutatkoznak az egyes tagállamok között:

- A „**védett fajokban és természetes élőhelyekben okozott károk**” európai uniós szinten szabályozott körének kiterjesztési lehetősége a madár-⁸ és az élőhelyvédelmi⁹ irányelvben meghatározott fajokon, illetőleg élőhelyeken túlmutatóan (2. cikk 3. pont). Tizennégy tagállam döntött úgy, hogy él ezzel a lehetőséggel, és terjesztette ki az irányelv tárgyi hatályát olyan fajokra és élőhelyekre, amelyek a joghatóságuk alá tartozó területen vagy annak egy részén nemzeti vagy regionális szintű rendszerek alapján élveznek védelmet (Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Egyesült Királyság, Észtország, Görögország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Portugália, Spanyolország és Svédország).
- Egyetlenegy kivételével az összes tagállam kiterjesztette a „**gazdasági szereplő**” fogalmát, néhányan pedig különösen tág határokat szabtak a fogalom értelmezésének (Észtország, Finnország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország és Svédország).

⁶ Olaszország, Litvánia, Lettország és Magyarország.

⁷ Franciaország, Finnország, Szlovénia, Luxemburg, Görögország, Ausztria és az Egyesült Királyság.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről, HL L 20., 2010.1.26., 7. o.

⁹ A Tanács 92/43/EGK irányelve a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről, HL L 206., 1992.7.22., 7. o.

- Az irányelv lehetőséget ad arra, hogy a tagállamok lehetővé tegyék a gazdasági szereplők számára, hogy *az engedély tartalmára* vagy *a tudomány fejlettségi állapotára* való hivatkozással mentesüljenek a felelősség viselése alól. A tagállamok kevesebb mint fele engedélyezte mindkét fajta hivatkozási alapot: Belgium (regionális szinten), Ciprus, Csehország, Egyesült Királyság (Skócia és Wales esetében a GMO-k kivételével), Észtország (a GMO-k kivételével), Görögország, Lettország (a GMO-k kivételével), Málta, Olaszország, Portugália, Spanyolország és Szlovákia. A tagállamoknak ugyancsak kevesebb mint a fele döntött úgy, hogy nem él ezzel a lehetőséggel: Ausztria, Belgium (szövetségi szinten), Bulgária, Hollandia (a lehetőség csak az ok ellenőrzése után áll fenn), Írország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Románia és Szlovénia. Dánia, Finnország és Litvánia úgy döntött, hogy megengedi *az engedély tartalmára* való, de nem teszi lehetővé *a tudomány fejlettségi állapotára* való hivatkozást; Franciaország ezzel szemben megengedi *a tudomány fejlettségi állapotára* való, de nem teszi lehetővé *az engedély tartalmára* való hivatkozást. Svédország középutat választott azzal, hogy az engedély tartalmára és a tudomány fejlettségi állapotára való hivatkozás nem mentesít a felelősség alól, csupán enyhítő körülménynek számít a helyzet megítélésében.
- Az objektív felelősség hatálya alá tartozó tevékenységi körök közül több tagállam kivette *a szennyvízkezelőkből származó szennyvíziszap mezőgazdasági célú kihelyezését* (Bulgária, Egyesült Királyság Franciaország, Lettország, Málta, Portugália, Románia, Szlovákia és Szlovénia). Több tagállam ugyanakkor *az objektív felelősség hatályát* bizonyos olyan tevékenységekre is kiterjesztette, amelyek nem szerepelnek a III. mellékletben (Belgium, Dánia, Finnország, Görögország, Hollandia, Lettország, Litvánia, Magyarország és Svédország).
- A *közös károkozás* esetén alkalmazandó felelősségi szabályokat illetően a legtöbb tagállam az egyetemleges felelősség, míg néhány tagállam (Dánia, Finnország Franciaország, Szlovákia és Szlovénia) az arányos felelősség elve mellett döntött.
- Végül az irányelv a tagállamokra bízta, hogy *a pénzügyi biztosítékok területén* nemzeti szinten *kötelező rendszert* vezetnek-e be. Nyolc tagállam – különböző időpontoktól, de mindegyik legkésőbb 2014-től fogva – kötelezővé tette a pénzügyi biztosítékok alkalmazását: Bulgária, Portugália, Spanyolország, Görögország, Magyarország, Szlovákia, Csehország és Románia. E rendszerek alkalmazása az érintett ágazatok és gazdasági szereplők kockázatértékelésétől, valamint a különböző részletkérdéseket (összeghatárok, mentességek stb.) meghatározó nemzeti végrehajtó rendelkezésektől függ. A kötelező pénzügyi biztosítékok rendszerének bevezetése azonban mindhárom olyan országban késedelmet szenved, ahol már 2010-ben hatályba kellett volna lépnie (Portugália, Spanyolország, Görögország), mert az alkalmazásához nélkülözhetetlen rendelkezéseket még nem sikerült megalkotni. A többi tagállam önkéntesen vállalt pénzügyi biztosítékokra hagyatkozik.

2.3. Az irányelv korlátozott mértékű végrehajtása

Az irányelv lassú ütemű átültetése miatt az illetékes hatóságok eddig csak kevés ügyben járhattak el. A Bizottság az irányelv területén működő kormányzakértők hálózatának segítségével¹⁰ 16 olyan ügyet azonosított, amely 2010 elején az irányelv alkalmazási területén

¹⁰ E jelentés elkészítéséhez a tagállamok nem kötelesek adatokat szolgáltatni a Bizottságnak. Az alapul vett információk a tagállamok mintegy felére vonatkoznak, és kormányzakértők önkéntes alapon

folyamatban volt vagy már lezárult, és becslésünk szerint jelenleg a teljes EU-ban az irányelv területén mintegy 50 ilyen ügyről lehet beszámolni.

Az irányelv hatékonyságának vizsgálatát nagyban befolyásolja, hogy ezekről az ügyekről nem sok mindent tudunk. Elmondható mindazonáltal, hogy:

- a legtöbbjük **vizek** vagy **földterületek** károsításával foglalkozik, és csak nagyon kevés vonatkozik védett fajokra és természetes élőhelyekre, bár ez a megállapítás nem érvényes egyformán minden tagállamra,
- a legtöbb esetben sor került azonnali **alap-kárfelszámolási intézkedésekre** (a szennyezett földtömeg kiemelése és tiszta földtömeggel való helyettesítése, illetőleg a szennyezett víztömeg megtisztítása az eredeti állapot helyreállítása céljából). Egyetlen ismert ügyben sem számoltak be ugyanakkor a kárfelszámolás másik két típusáról (**kiegészítő** és **kompensációs** kárfelszámolás),
- azokban az ügyekben, amelyekben ismert a kárfelszámolási intézkedések összköltsége, ez az összköltség 12 000 EUR és 250 000 EUR között van,
- az ismert esetekben a környezet regenerálódásának időtartama jelentős eltéréseket mutat, egy héttől három évig terjed,
- a károkozás szinte kizárólag az irányelv III. mellékletében felsorolt tevékenységek valamelyikéből, ezen belül a legtöbb esetben az IPPC-irányelv¹¹ hatálya alá tartozó tevékenységből, hulladékgazdálkodási műveletekből vagy veszélyes anyagok, készítmények vagy kapcsolódó termékek gyártásából, felhasználásából vagy tárolásából eredt.

Környezeti károk felszámolása a környezeti felelősségről szóló irányelv alapján

A környezeti károk felszámolása a kár típusától függően különbözőképpen történhet:

– A talajt érintő károk esetében az irányelv úgy rendelkezik, hogy az érintett területet úgy kell szennyeződésmentesíteni, hogy ne álljon fenn jelentős mértékben az emberi egészségre gyakorolt kedvezőtlen hatások kockázata.

– A vizeket, a védett fajokat és a természetes élőhelyeket érő károk esetében az irányelv a környezet visszaállítására szólít fel, és arra kötelezi a károkozót, hogy azt az állapotot állítsa elő, amely a károkozás időpontjában a károkozás elmaradása esetén állt volna fenn. A vizekkel, a védett fajokkal és a természetes élőhelyekkel kapcsolatos környezeti károk felszámolása úgy történik, hogy **alap-, kiegészítő és kompensációs** felszámolási intézkedések révén a környezet visszanyerje eredeti állapotát. A károsodott természeti erőforrásokat, illetőleg szolgáltatásokat vagy vissza kell állítani, vagy helyettük az eredetivel azonos, ahhoz hasonló vagy azzal egyenértékű természeti erőforrásokat, illetőleg szolgáltatásokat kell létrehozni a károkozás eredeti helyén vagy, ha ez nem lehetséges, másutt. Az irányelv II. melléklete meghatározza a vizekben és a természetben előálló károk felszámolására irányuló különböző intézkedéstípusokat, és tájékoztatást ad a kárfelszámolás során figyelembe veendő intézkedésekről. A felszámolásra irányuló beavatkozásnak vagy a károkozás helyén kell megtörténnie, vagy annak közelében kell létrehozni hasonló erőforrásokat.

szolgáltatták őket; az ügyek teljes számára vonatkozó durva becslés extrapoláció eredményeképpen állt elő.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/1/EK irányelve a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről, HL L 24., 2008.1.29., 8. o.

Az illetékes hatóságok megítélése szerint a **legnagyobb nehézséget** a károsodott erőforrások, illetőleg szolgáltatások **gazdasági értékének megállapításával** és a **környezeti kárfelszámolás módszereivel** összefüggő komplex technikai követelmények okozták, valamint az, hogy az irányelv nem rendel kötelező küszöbértékeket olyan alapvető fogalmakhoz, mint például a „**jelentős kár**”. A tagállamok ugyanakkor elkezdtek útmutatókat kidolgozni, és folyamatban van tudásbázisuk kiépítése ezen a területen (lásd a 3. szakaszt).

Elképzelhető, hogy az **irányelvvel kapcsolatos ügyek viszonylag alacsony száma** a gazdasági szereplők **ismereteinek** korlátozott voltát jelzi. De az is lehetséges, hogy ezt a jelenséget az irányelv máris jelentkező **megelőző hatásának** kell betudnunk. A tapasztalatok korlátozott voltának egy másik oka az lehet, hogy bizonyos tagállamok a talajban és a vizekben okozott károk felszámolása területén fenntartották azokat a **meglévő jogszabályi rendelkezéseiket**, amelyek szigorúbb követelményeket támasztanak, mint az irányelv. Az ügyek kis számát végül az irányelvben előírt **mentességi okok** is előidézhették (ideértve a fizetésektelenség esetét és a felelős gazdasági szereplő megállapításának sikertelenségét is).

Nincs tehát elegendő adatunk ahhoz, hogy az irányelvnek a környezeti károk felszámolásában való hatékonyságáról megbízható megállapításokat tehessünk. Ugyanakkor már maga ez a jelentés is növelte az érdekelttek tudatosságát a kérdésben, és felerősítette a közöttük folyó információáramlást, egyúttal pedig a tagállamokat is segíteni fogja a 2013 áprilisáig a Bizottságnak benyújtandó saját jelentéseik elkészítésében.

3. AZ IRÁNYELV NEMZETI ALKALMAZÁSI RENDSZEREINEK MŰKÖDÉSE

A tagállamok különböző mértékben vannak felkészülve a környezeti károknak az irányelv alapján történő kezelésére. Bizonyos tagállamok jól állnak a technikai kérdésekre és a gazdasági érték megállapítására vonatkozó útmutatók (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Magyarország és Spanyolország), a kockázatértékelési eljárások és kézikönyvek (Spanyolország, Portugália és Olaszország), illetőleg a jogalkotási útmutatások (Spanyolország, Magyarország, Csehország, Lettország és Lengyelország) kidolgozásában. A pénzügyi biztosítékok területén létrehozott speciális rendszerek (mint például Franciaországban, Spanyolországban és Olaszországban a biztosítói poolok) megfelelő biztosítási termékeket kínálnak az irányelv céljaira.

A II. melléklet végrehajtásának segítése érdekében a Bizottság kutatást¹² finanszírozott a gazdasági érték megállapítására felhasználható módszerek kidolgozására. A REMEDE projekt létrehozott egy eszköztárat a kárfelszámolás költségeinek megbecslésére szolgáló módszerekből, és példaként felhasználható esettanulmányokat is készített.

A tudatosság növelése érdekében tett erőfeszítések¹³ ellenére a **vállalkozások** általában **nem ismerik az irányelv rendelkezéseit**. Elsősorban éppen azokban az **iparágakban** van ez így, amelyekben a legnagyobb az eshetősége az irányelv hatálya alá tartozó károkozásnak (a III. melléklet hatálya alá tartozó gazdasági szereplők), és különösen rosszul állnak e tekintetben a kis- és középvállalkozások. Gazdasági szereplőkkel 2009 második felében készített interjúk¹⁴

¹² A REMEDE projekt által kidolgozott esettanulmányok és eszköztár a következő internetcímen érhető el: <http://www.envliability.eu>

¹³ Lásd például a természeti erőforrásokat érő károkkal foglalkozó ipari eseti csoport által „EU ELD White Paper Final Draft: EU Environmental Liability Directive: Practical Suggestions to Ensure Sound Implementation” (A környezeti felelősségről szóló európai uniós irányelv: Fehér könyv, végleges tervezet: Gyakorlati javaslatok az irányelv helyes végrehajtásához) címmel összeállított dokumentumot.

¹⁴ Részletesebben lásd a 3. lábjegyzetben említett tanulmányt.

azt jelzik, hogy a megkérdezettek többsége még nem igazította hozzá biztosítási szerződését az irányelvben előírt kiterjesztett felelősséghez, míg többen azt sem tudták, hogy az irányelv már hatályba lépett. Ennek egyrészt a késedelmes átültetés és az ebből fakadó bizonytalan jogi helyzet, másrészt a tudatosság növelése érdekében tett erőfeszítések korlátozott volta lehet az oka. Ezeket az eredményeket kiegészíti a Bizottság által 2009-ben az Európai Vállalkozási Tesztpanel (European Business Test Panel) igénybevételével végrehajtott felmérés,¹⁵ melynek keretében a gazdasági szereplők és a vállalkozói szövetségek többsége arról számolt be, hogy nagymértékben bizonytalan az irányelv hatálya alá tartozó felelősségének mértékéről, és e felelősségét csak korlátozott mértékben fedezi különböző pénzügyi instrumentumok igénybevételével.

Azok a gazdasági szereplők, akik tisztában vannak környezeti felelősségük mértékével, az ebből fakadó kockázatokat általában a környezetvédelem területén rendelkezésre álló különböző biztosítási formák (általános felelősségbiztosítás, környezetszennyezési felelősségbiztosítás vagy más egyedi biztosítási termékek) együttes igénybevételével fedezik. A pénzügyi biztosítékok más formáira („captive” biztosító, bankgarancia, kezességvállalás, alapok) a gazdasági szereplők kevésbé támaszkodnak.

Egy iparági jelentés¹⁶ rámutatott a pénzügyi biztosítékok területén rendelkezésre álló összes lehetőség megvizsgálásának szükségességére, és azt javasolta, hogy a tagállamok működjenek együtt a környezeti felelősség területén meglévő tagállami rendszerek továbbfejlesztésében. A jelentés másrészt a környezeti károk felszámolására irányadó szabályok egyértelműbbé tételét és pontosítását is kérte.

A biztosítási ágazat pozitívan reagált az irányelv bevezetésére. Az ágazat szereplői jelentős mennyiségű munkát áldoztak annak elemzésére, hogy mit jelent az új irányelv a biztosítótársaságok számára, és az eredményeket széles körben terjesztették.¹⁷ Az ágazat fokozatosan kifejlesztette az irányelv tárgykörében igénybe vehető termékeit, konkrét alaptípusú termékeket és a meglévő felelősségbiztosítási termékeket kiegészítőket egyaránt. Folyik a munka emellett egyes olyan gyakorlati kérdésekben, mint a kockázatelemzés és az igények elbírálása, és folyamatban van egy esettanulmányokat tartalmazó, a tapasztalatok egymással való megosztását segítő adatbázis felállítása is. Ugyanakkor némi bizonytalanság tapasztalható akörül, hogy ebben a kezdeti fázisban a már rendelkezésre álló termékek milyen mértékben képesek kezelni az irányelv tárgykörében felmerülő problémákat. A biztosítási ágazat¹⁸ arról is beszámolt, hogy a közelmúltbeli gazdasági válság következtében ideiglenesen visszaesett az ágazat azon képessége, hogy az irányelv tárgykörében fedezetet nyújtson.

¹⁵ A felmérés eredményei a http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2009_en.htm internetcímen olvashatók.

¹⁶ Az ipari eseti csoport (5. lábjegyzet) felmérése. Elektronikus formátumban: www.NRDonline.com.

¹⁷ A kérdéshez kapcsolódó kiadványok az Európai Biztosítók Szövetsége (CEA) honlapján olvashatók: www.cea.eu

¹⁸ Az „Implementation efficiency of the environmental liability directive (ELD) and related financial security issues” (A környezeti felelősségről szóló irányelv végrehajtásának hatékonysága és a pénzügyi biztosítékokkal kapcsolatban felmerülő kérdések) címmel 2009. július 10-én rendezett műhelytalálkozóról készült jelentés a következő internetcímen olvasható: <http://www.biohost.org/eld/workshop09/>

Összegzőképpen elmondható, hogy *az irányelv átültetése lassú volt, és a végrehajtás mikéntjében* EU-szerte *nagyfokú különbségek mutatkoznak*. Ezek a különbségek késleltették nemzeti szinten a pénzügyi biztosítékok területén igénybe vehető lehetőségek kialakítását. Bár a nemzeti szintű végrehajtásban mutatkozó jelentős különbségek veszélyeztethetik az irányelv hatékonyságát, ennek mibenlétéről egyelőre nehéz volna pontos megállapításokat tenni.

4. PÉNZÜGYI BIZTOSÍTÉKOK AZ IRÁNYELV TÁRGYKÖRÉBEN

4.1. Termékfejlesztés a pénzügyi biztosítékok területén

Az irányelv 14. cikkének (1) bekezdése arra kéri a tagállamokat, hogy „ösztönözzék a pénzügyi biztosítékok és azok piacának fejlesztését”. A tagállamok meglehetősen korlátozott mértékben cselekedtek ennek megfelelően, és erőfeszítéseikben a biztosítótársaságokkal és az ágazati szervezetekkel folytatott eszmecserekre szorítkoztak. A legtöbb esetben az irányelv tárgykörében igénybe vehető biztosítási termékek piaca a biztosítótársaságok kezdeményezésére kezdett kifejlődni, még azokban a tagállamokban is, amelyek *a pénzügyi biztosítékokat kötelezővé tették*.

4.1.1. Pénzügyi biztosítékként igénybe vehető termékek az irányelv tárgykörében

A környezeti felelősség fedezeteként szolgáló instrumentumok közül a legnépszerűbbnek a különböző biztosítási formák bizonyultak, melyeket a bankgarancia (Ausztria, Belgium, Ciprus, Csehország, Egyesült Királyság, Hollandia, Lengyelország és Spanyolország) és más piaci alapú eszközök, köztük az alapok és a kezesi kötelezvények követnek (Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Lengyelország és Spanyolország). Biztosítói poolok Spanyolországban, Franciaországban és Olaszországban vannak jelen.

Az irányelv alapján fennálló felelősség jelentős részben fedezhető a hagyományos és a környezetszennyezési felelősségbiztosítási formákkal. A biztosítók és a viszontbiztosítók jelenleg egyrészt a meglévő hagyományos és környezetszennyezési felelősségbiztosítási szerződések mellett igénybe vehető kiegészítő biztosításokat, másrészt pedig új, speciális alapterméktermékeket kínálnak. Az irányelv elfogadásakor, 2004-ben nem voltak a piacon olyan biztosítási termékek, amelyek teljes mértékben előre nem jelezhető gazdasági következményekhez társuló kockázatokra vonatkoztak. Azóta az EU piacán megjelentek a megfelelő termékek. Ugyanakkor továbbra is nehéz biztosítást kötni a GMO-k okozta károkra: Spanyolországban, ahol teljes körben, így a GMO-kra vonatkozóan is kötelező a pénzügyi biztosítékok igénybevétele, külön rendelkezés mondja ki, hogy az ebből eredő károkért és veszteségekért nem az irányelv, hanem a polgári jogi felelősség szabályai alapján kell helytállni.

Egyelőre nehéz volna megítélni, hogy a biztosítási és a viszontbiztosítási ágazat képes-e hatékonyan fedezni az irányelv tárgykörében felmerülő kockázatokat. Az ágazat felkészültsége ezen a területen folyamatosan, a termékek iránti keresletet követve fejlődik. Pénzügyi biztosítékot másrésről más, nem biztosítási jellegű eszközök is kínálnak.

4.1.2. A pénzügyi biztosítékok más típusai

Az irányelv tárgykörében fennálló felelősség kapcsán a figyelem elsősorban a biztosítási termékekre összpontosul, annak ellenére, hogy másféle lehetőségek is vannak. Más környezetvédelmi tárgyú jogszabályokkal összefüggésben, így például a hulladékgazdálkodás

területén sok tapasztalat halmozódott fel a biztosítási piacon kívüli termékekkel kapcsolatban (kezesi kötelezvény, bankgarancia, alapok, „captive” biztosító igénybevétele stb.). Ezek az eszközök általában legfeljebb kis változtatással alkalmassá tehetők az irányelv tárgykörében felmerülő felelősség fedezésére. Megjegyzendő, hogy az alternatív instrumentumok között olyanok is vannak, amelyek inkább csak a többféle tevékenységet is végző nagyobb gazdasági szereplők, semmint a kis- és középvállalkozások számára előnyösek.

A különböző lehetőségek attól függően alkalmasak nagyobb vagy kisebb mértékben az adott célra, hogy mennyire hatékonyan fedezik a kárfelszámolás költségeit, milyen mértékben hozzáférhetőek a gazdasági szereplők számára, és mennyire eredményesen járulnak hozzá a környezetszennyezés megelőzéséhez. Egyetlen rendelkezésre álló instrumentumról sem mondható el, hogy az irányelv tárgykörében teljes mértékben teljesítené mindhárom felsorolt feltételt, így érthető, hogy az egyes gazdasági szereplők gyakran egymástól eltérően választanak.

4.1.3. *A pénzügyi biztosítékként igénybe vehető termékek korlátai és hiányosságai*

A jelenleg hozzáférhető biztosítási termékek korlátját az képezi, hogy nem vehetők igénybe fokozatos környezetkárosodás és bizonyos típusú (például a kompenzációs) kárfelszámolási intézkedések esetében. Ezek a korlátok az irányelv hatálya alá tartozó biztosítási eseményekre vonatkozó adatok hiányos voltára és a várható károk számszerűsítésének megoldatlanságára vezethetők vissza. Ahogyan a piac egyre több tapasztalatra tesz szert, ezek a korlátok fokozatosan kiküszöbölhetők lesznek.

4.2. *Egy kötelező biztosítékokat előíró, harmonizált rendszer szükségessége*

A Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy az EU szintjén szükséges-e bevezetni egy kötelező biztosítékokat előíró, harmonizált rendszert. Tekintettel arra, hogy az irányelv átültetése nagymértékben eltérő végrehajtási szabályokat eredményezett, hogy a kötelező biztosítékokat előíró rendszer mellett döntő tagállamok e rendszerüket még nem állították fel, így ezek értékelésére sincs még mód, valamint hogy egyre nő azoknak a termékeknek a száma, amelyek pénzügyi biztosítékként igénybe vehetők, a Bizottság egyelőre még túlságosan korainak tartja, hogy javaslatot terjesszen elő egy kötelező biztosítékokat előíró EU-szintű rendszer létrehozására.

4.3. *A pénzügyi biztosítékok egyes kérdései*

A Bizottság által megvizsgálandó három kérdés (fokozatos megközelítés, a pénzügyi garancia felső határa, az alacsony kockázattal járó tevékenységek kizárása) esetében egyelőre nem áll rendelkezésre széles körben elfogadott, pontos meghatározás. Tagállami szakértők és érdekeltek részvételével kísérletet tettünk ugyanakkor arra, hogy feltérképezzük a három kérdéskör lehetséges kezelésének módjait. A meglévő rendszerek elemzése arra enged következtetni, hogy egy esetleges olyan rendszer, amely kötelező biztosítékokat ír elő, akkor vezethető be viszonylag egyszerűbben, ha magában foglal egyfajta globális megközelítést, kizárja a kis kockázatú tevékenységeket, és összeghatárt szab a garanciavállalás mértékére.

4.3.1. *Fokozatos megközelítés*

A fokozatos megközelítés azt jelenti, hogy a pénzügyi biztosítékok bevezetése kockázattípusonként, iparáganként vagy felelősségtípusonként elkülönítve, fokozatosan történik. Azokban a tagállamokban, ahol fokozatos megközelítést alkalmaztak, vagy *a III.*

mellékletben felsorolt, engedélyezéshez, jóváhagyáshoz vagy nyilvántartásba vételhez kötött tevékenységekre korlátozták a pénzügyi biztosíték kötelezővé tételét, vagy pedig – a legkockázatosabbakkal kezdve – csak **a III. mellékletben felsorolt** tevékenységek egy része (Magyarország esetében csak az IPPC-irányelv hatálya alá tartozó létesítmények) esetében tették kötelezővé a pénzügyi biztosíték igénybevételét.

4.3.2. A garanciavállalás mértékének korlátozása

Korlátlan garanciavállalás a pénzügyi biztosítékok egyetlen típusától sem várható el, legyen szó akár biztosításról, akár bankgaranciáról, akár letéti alapról. Ezért **mind az önkéntes alapú, mind a kötelezően előírt** pénzügyi biztosítékok igénybevétele szükségképpen összehatárhoz van kötve. Ezt a határt – a tevékenység helyétől, jellegétől és nagyságától függően – azon a szinten lehet érdemes meghúzni, amely felett a károkozás kockázata már elhanyagolható. Spanyolország a gazdasági szereplői által igénybe veendő felelősségbiztosítási fedezet összegének felső határát 5 millió EUR-ban állapította meg. Más országokban az összehatárról a biztosító és a gazdasági szereplő szabadon állapodik meg. A biztosítótársaságok maguk is vezethetnek be összehatárt annak a felelősségnek a mértékére, amelyre készek fedezetet nyújtani, majd pedig meghatározhatják a fizetendő biztosítási díj maximális összegét és esetleg emellett a biztosítási szerződésben vállalt fedezet maximumát. Az előbbi összehatárt ilyenkor a szerződésekben vállalt fedezet maximálására alkalmazzák. A gyakorlatban az irányelv tárgykörében kötött biztosítások esetében egyszeri kártérítési összehatárokat is megszabnak, jelenleg 1 millió EUR és 30 millió EUR közötti összegben.

4.3.3. A kis kockázatú tevékenységek kizárása

Az alacsony kockázattal járó tevékenységek a III. mellékletben felsorolt tevékenységekből származó lehetséges környezeti károk kockázatainak elemzése alapján kizárhatók a pénzügyi biztosítékok kötelező rendszeréből.¹⁹ A pénzügyi biztosítékok kötelező igénybevételét előíró rendszerek gyakran kis kockázatúként tekintenek azokra a tevékenységekre is, amelyek esetében a vállalkozás EMAS-t vagy ISO szerinti környezetközpontú irányítási rendszert alkalmaz,²⁰ ez talán vitatható, hiszen egy adott gazdasági szereplő esetében más tényezők, például tevékenységének természete vagy helye nagyobb mértékben befolyásolják a tényleges környezeti kockázatot. Egyes érdekeltek véleménye szerint ellentmondásos, ha egy gazdasági szereplő annak alapján mentesül a rendszer alkalmazása alól, hogy tevékenysége alacsony kockázatúnak tekinthető, mert ezek a tevékenységek a valóságban mégis jelentős mértékű környezetkárosítást okozhatnak.

4.3.4. Záró megjegyzések a pénzügyi biztosítékokkal kapcsolatban figyelembe veendő szempontokhoz

A pénzügyi biztosítékok kötelezővé tételének megvalósíthatóságára, hatásaira és hatásosságára vonatkozó további kutatások segítségével részletesen bemutatható lenne, hogyan vezethető be egy ilyen kötelező rendszer anélkül, hogy az irányelv hatálya alá tartozó

¹⁹ Spanyolországban, ahol kötelező pénzügyi biztosítékokat alkalmazni, a rendszeren belül mentességet élveznek azok a gazdasági szereplők, amelyeknek becsült lehetséges környezeti károkozása 300 000 EUR alatt van (vagy, ha EMAS-t, illetőleg az ISO 14001-et alkalmazzák, akkor abban az esetben is, ha a lehetséges károkozás 300 000 EUR és 2 millió EUR között van). Egy ilyen szabály nagyszámú gazdasági szereplőt mentesítene a kötelező rendszer alkalmazása alól, ami megkönnyítené a rendszer bevezetését, ugyanakkor azonban a III. mellékletben felsorolt valamennyi tevékenység lehetséges környezeti károkozását elemezni kellene.

²⁰ Ilyen szabályozást Spanyolországban (lásd fent) és Csehországban vezettek be.

felelősség tényleges fedezete jelentős mértékben csökkenne. A rendelkezésre álló lehetőségek egy része (fokozatos megközelítés, összeghatárok megállapítása, az alacsony kockázatú tevékenységek kizárása) bizonyos tagállamokban már megvalósítás alatt áll.

Míg a fokozatos megközelítés valamilyen formájával szükségképpen élnie kell minden olyan rendszernek, amely kötelező pénzügyi biztosítékokat ír elő, a másik két lehetőséget nem feltétlenül kell igénybe vennie. Mindhárom lehetőség alkalmazása alapos mérlegelést igényel: miközben könnyebbé tehetik a kötelező pénzügyi biztosítékok rendszerének bevezetését, egyben csökkenthetik is annak hatékonyságát.

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TOVÁBBI TEENDŐK

Az irányelv átültetése 2010. július 1-jén fejeződött be. A rendelkezésünkre álló információk **egyelőre nem teszik lehetővé konkrét következtetések levonását arról, hogy az irányelv mennyire eredményesen járul hozzá a környezeti károk felszámolásához.** Az átültetésben bekövetkezett hároméves csúszás miatt az irányelv végrehajtásával kapcsolatban egyelőre alig van gyakorlati tapasztalat. A tagállami hatóságok sok esetben nem voltak képesek időben bevezetni az irányelvnek megfelelő szabályokat. A gazdasági szereplők sok esetben nem ismerték konkrét kötelezettségeiket. A biztosítótársaságok és a pénzügyi biztosítékokat nyújtó más intézmények sok esetben nem voltak kellőképpen tisztában azokkal a követelményekkel, amelyeket termékeiknek teljesíteniük kell ahhoz, hogy az irányelv céljaira igénybe vehetők legyenek.

Az e jelentés elkészítése érdekében elvégzett vizsgálatok és az irányelv végrehajtása kapcsán szerzett tapasztalatok azt jelzik, hogy **az irányelv végrehajtása és hatékonysága** különböző intézkedések révén lenne javítható:

- (1) Javítani lehetne a legfontosabb érdekelték (a gazdasági szereplők, az illetékes hatóságok, a pénzügyi biztosítékokat szolgáltató intézmények, az ipari szövetségek, a kormányzszakértők, a civil szervezetek és a Bizottság) közötti **információcserét és kommunikációt.**
- (2) Az ipari szövetségek, a pénzügyi biztosítékokat szolgáltató intézmények és az irányelvet végrehajtó illetékes hatóságok tudatosságnövelő kezdeményezések útján továbbra is törekedhetnének **az egyes gazdasági szereplők és a pénzügyi biztosítékokat szolgáltató intézmények** tájékozottságának javítására.
- (3) Az irányelv alkalmazásával kapcsolatban további **értelmező iránymutatások** volnának kidolgozhatók, különös tekintettel egy, a II. mellékletre vonatkozó **EU-szintű iránymutatás** összeállítására. A környezeti felelősség területén kormányzszakértőkből létrehozott munkacsoport meg fogja vitatni egyes olyan központi fogalmak („környezeti kár”, „jelentős kár”, „eredeti állapot”) tartalmát, amelyeknek értelmezésében a tagállamok között jelentős eltérések vannak; ezeket a fogalmakat egyértelműbbé lehetne tenni és egységesebben lehetne alkalmazni.

- (4) A tagállamokat arra biztatjuk, hogy az irányelv hatálya alá tartozó ügyekben lefolytatott eljárásaikról hozzanak létre *jegyzékeket vagy nyilvántartásokat*.²¹ Ez segítene abban, hogy minden érintett hasznosítsa az irányelv alkalmazása során megfogalmazható tanulságokat, és nagy támogatást jelentene az irányelvvel érintett valamennyi szereplő számára. Ezek a fajta nyilvántartások egyúttal a tagállamokat is segítenék az irányelv 18. cikkének (1) bekezdésében számukra előírt jelentéstételi kötelezettség teljesítésében, és lehetővé tennék az irányelv hatékonyságának konkrét esetek alapján történő megítélését.

A rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy az irányelv tárgykörében igénybe vehető biztosítások piaca a pénzügyi válság ellenére is növekedőben van az EU-ban, és a termékkála is egyre színesebbé válik. A jogi szabályozás tartalmának egyértelműbbé válása²² várhatóan nagyobb kiszámíthatóságot és jogbiztonságot fog eredményezni annak kapcsán, ahogyan az illetékes hatóságok az irányelv hatálya alá tartozó károkkal kapcsolatos kérdésekben az irányelv követelményeit alkalmazzák.

Az irányelv alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt a Bizottság jelen pillanatban úgy ítéli meg, hogy *egyelőre nem volna kellően indokolt egy kötelező biztosítékokat előíró, harmonizált rendszert bevezetni*. Megbízható következtetések levonására csak azt követően lesz mód, hogy megfigyeltük, mi történik azokban a tagállamokban, amelyek úgy döntöttek, hogy kötelezővé teszik a pénzügyi biztosítékok igénybevételeit, és mi azokban, amelyek nem vezettek be ilyen kötelezettséget. A Bizottság élénk figyelemmel fog kísérni az irányelv tárgykörében bekövetkező minden olyan új fejleményt is, mint például a Mexikói-öbölben nemrégiben bekövetkezett olajszivárgást, amely indokoltá teheti új kezdeményezések kidolgozását ezen a területen.

Talán még **az irányelvnek** a 18. cikk (2) bekezdése alapján benyújtandó bizottsági jelentéssel összefüggésben végrehajtandó, **2014-re tervezett felülvizsgálata** előtt a Bizottság ismét meg fogja vizsgálni a pénzügyi biztosítékok kötelezővé tételének lehetőségét. Ez a jelentés ugyanakkor **több olyan kérdésre rámutatott**, amelyek azonnali figyelmet igényelnek. Az irányelv 2013–2014-re tervezett általános felülvizsgálatára gondolva haladéktalanul megkezdjük a következő tárgyú intézkedések esetleges korábbi bevezetésének folyamatos értékelését:

- **Az irányelv alkalmazási területe.** Míg az irányelv elsősorban a szárazföldeken előidézett környezeti károokra vonatkozik, a tengeri környezet károsításával nem foglalkozik kellő mélységben. Az irányelv hatálya a „vizekben előálló károk” tekintetében (a vízügyi keretirányelven keresztül) kiterjed a parti tengerre, illetőleg a tagállamok joghatósága alatt álló védett tengeri fajokra és Natura 2000 területekre (az adott esetnek megfelelően a kizárólagos gazdasági övezetben és a kontinentális talapzat teljes egészén), a tengeri környezetben okozott károk teljes körű felszámolása azonban megoldatlan. A kőolaj-kitermeléshez kapcsolódó szivárgások miatt a tengeri környezetben bekövetkező károk kérdését tehát az irányelv jelenlegi előírásai nem rendezik.

²¹ A Bizottság tudatában van a tagállamok ilyen irányú törekvéseinek, mint ahogyan annak is, hogy néhány tagállam az átültetés során ilyen tárgyú rendelkezéseket be is vezetett.

²² Lásd például az Európai Bíróság által a C-378/08. sz. ügyben, illetőleg a C-379/08. és a C-380/08. sz. egyesített ügyekben („Rada de Augusta” ügyek) egy olaszországi bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelmei nyomán hozott két ítéletet, amelyekben a Bíróság több kérdést is tisztázott „a szennyező fizet” elvének alkalmazásával és az illetékes hatóságok feladataival kapcsolatban (okozati kapcsolat megállapítása, kárfelszámolási intézkedések meghatározása és módosítása, a felelősök azonosítása stb.).

- **Az egymástól eltérő nemzeti szintű átültető szabályok** nehézségeket okozhatnak például a pénzügyi biztosítékokat nyújtó intézményeknek, amelyek általános célú termékeiket aszerint kénytelenek módosítani, hogy éppen melyik tagállamban kínálják őket. Az irányelv alkalmazási területén egy kötelező biztosítékokat előíró, EU-szerte harmonizált rendszernek nagyobb esélye lenne a sikerre, ha a különböző nemzeti szintű végrehajtó intézkedések között kisebbek lennének az eltérések.
- Az **engedély tartalmára** és a **tudomány fejlettségi állapotára** való hivatkozást mint mentességi okot a tagállamok egymástól eltérő módon teszik lehetővé.
- A tagállamok az irányelv hatályát egymástól eltérően terjesztették ki a hazai jogukban védelem alatt álló **fajokra és természetes élőhelyekre**.
- A pénzügyi biztosítékok területén már ma is igénybe vehető különböző termékek esetében a nagyméretű balesetek miatti potenciális károk tekintetében **rögzített összeghatárok elégségesek voltak**. Az összeghatárokkal és a pénzügyi biztosítékok területén rendelkezésre álló különböző eszközök (alapok, biztosítás, garancia- és kezességvállalás stb.) fedezeti képességével összefüggésben meg kell vizsgálni, hogy ezek az eszközök milyen mértékben képesek fedezetet nyújtani nagyméretű balesetek esetén. Ezzel összefüggésben az irányelv felülvizsgálata azoknak a leghatékonyabb módozatoknak a felderítésére fog összpontosítani, amelyek olyan nagyméretű balesetek esetén is elegendő pénzforrást biztosítanak, amelyekben a felelős pénzügyi képességei mérsékeltek vagy kifejezetten csekélyek.